

UNIVERSITÉ DE PARIS — FACULTÉ DE DROIT

Les Sociétés Coopératives d'habitations à bon marché

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le Vendredi 31 Mai 1929, à 2 heures

PAR

Maurice PAPILLON

Président : M. TRUCHY.

Suffragants : MM. LESCURE.

M. PICARD.

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, Boulevard Saint-Michel, 49

**Les Sociétés Coopératives
d'habitations à bon marché**



Digitized by the Internet Archive
in 2026

Les Sociétés Coopératives d'habitations à bon marché

THÈSE POUR LE DOCTORAT

présentée et soutenue le Vendredi 31 Mai 1929, à 2 heures

PAR

Maurice PAPILLON

Président : M. TRUCHY.

Suffragants : MM. LESCURE.

M. PICARD.

PARIS

LES PRESSES UNIVERSITAIRES DE FRANCE

49, Boulevard Saint-Michel, 49

1929

**La Faculté n'entend donner aucune approbation
ni improbation aux opinions émises dans les thèses ;
ces opinions doivent être considérées comme propres
à leurs auteurs.**



INTRODUCTION

LE PROBLÈME GÉNÉRAL DU LOGEMENT A BON MARCHÉ :

IMPORTANCE ÉCONOMIQUE, SOCIALE, POLITIQUE

La question du logement tient une des toutes premières places dans les préoccupations de l'existence matérielle. Et si elle se traduit par l'un des plus lourds articles des budgets particuliers, elle est aussi l'un des facteurs les plus influents sur la santé et la moralité des individus, sur la vie familiale, sur l'équilibre social.

C'est en l'étudiant à tous ces points de vue que l'on en comprend la gravité et la complexité.

On calcule (1) que le logement d'un ménage d'ouvriers ou d'employés représente environ 17 % du budget général de la famille ; le reste se compose de 60 % pour la nourriture, 13 % pour le vêtement et 10 % pour le chauffage, l'éclairage et les menus frais. Le logement occupe donc la seconde place dans les dépenses. Et cette charge est

(1) Jules Siegfried, *Les habitations à bon marché*, conférence faite à Paris en 1914, éditée chez Alcan.

d'autant plus lourde que le loyer se règle en général par trimestre et représente alors une somme importante qui n'est pas sans donner de graves soucis aux petits ménages.

Si nous considérons le logement au point de vue de l'hygiène, au point de vue moral, au point de vue social, l'importance du problème grandit encore à nos yeux.

M. Siegfried a rapporté la statistique suivante, établie, dit-il, par le Bureau d'hygiène d' « une de nos plus grandes villes » (1) : « On a relevé pendant une période de vingt ans le nombre des morts d'une vieille maison mal construite, mal orientée et comprenant un grand nombre de logements : le taux moyen était par an de 75 morts pour 1.000 habitants. Par contre, dans une petite maison entre cour et jardin, bien située et bien construite, la mortalité pendant le même temps ne s'était élevée qu'à 15 pour 1.000 et par an ».

Quant au mal moral, il est sans limites. « Comment, dit M. Georges Picot (2), pouvons-nous espérer que, dans ces taudis repoussants, se développent les influences du foyer domestique, influences préservatrices qui, seules, défendent l'homme à travers les tentations sans nombre de la vie ? »

(1) Jules Siegfried, *ouvrage cité*, p. 8. M. Siegfried ne donne malheureusement pas les chiffres absolus sur lesquels reposent les proportions qu'il indique.

(2) Cité par A. Lacombe, *Le problème de l'habitation à bon marché en France*, thèse, Paris 1924.

Imagine-t-on ce qu'est, dans la chambre unique qu'habitent tant de pauvres familles, cette promiscuité d'êtres différant par les goûts, le sexe et l'âge ! Combien de santés se sont trouvées compromises, combien d'enfances et de jeunesses ont été flétries sans que le mal eût d'autre origine !

Le taudis est ainsi l'école de l'immoralité. « Le logement hideux, a dit Jules Simon, est le pourvoyeur du cabaret » ; il est aussi, bien souvent, le pourvoyeur de la prostitution. Et par les comparaisons amères qu'il impose aux malheureux entre leur propre sort et celui des riches, le taudis pousse au crime et à la haine de la société.

Ainsi donc, charité ou calcul, sentiments élevés ou simple prudence, que l'on se place au point de vue de la solidarité sociale ou des principes de fraternité chrétienne, que l'on envisage la question si angoissante de la dépopulation, que l'on considère qu'il y a un intérêt général à améliorer certaines conditions de vie pour éviter les luttes de classes et les révolutions, ou bien que le sentiment du devoir nous pousse à travailler pour le bien des autres, il est certain que la question du logement est une des plus graves que notre civilisation ait à résoudre.

Or cette question se trouve à l'heure actuelle parti-

culièrement à l'ordre du jour : depuis la fin de la guerre de 1914-1918, sévit une grave crise du logement : crise de prix et crise de quantité.

En premier lieu, une crise de prix : la hausse proportionnelle du coût du logement est plus grande que celle de bien des revenus (en particulier du revenu du travail intellectuel). Il en résulte la nécessité de réductions dans les conditions d'existence dans des milieux où, si l'on jouissait jusqu'ici de l'indispensable, on ne bénéficiait cependant d'aucun superflu.

En second lieu, une crise de quantité. Nous ne chercherons pas à établir ici une statistique des logements manquants. Bien des auteurs ont essayé de le faire, mais les bases d'où ils sont partis sont tellement insuffisantes ou contestables que leurs conclusions ne sauraient même donner une idée de l'ordre de grandeur de cette disette de logements. En laissant même de côté ceux qui affirment qu'il n'en manque pas, tout le monde, disent-ils, étant logé, nous constatons que certains estiment le déficit, pour la France, à 10 ou 20.000 ; d'autres à des centaines de mille ou à des millions. Nous ne tenterons pas de les départager, nous bornant à cette constatation que si la pénurie de logements ne se fait guère sentir dans les campagnes, sous réserve cependant de l'état bien défectueux de nombre d'entre eux, elle est incontestable dans

les agglomérations urbaines. Si l'on tient pour mal logées les familles ne disposant que d'une demi-pièce par personne, les mal logés représentent 25 % de la population parisienne, 19 % de celle de la banlieue et 20 % en moyenne de la population des autres départements (1). Notons en outre qu'en 1928 les six principaux « îlots insalubres » de Paris abritaient plus de 60.000 personnes.

Les causes de cette crise ont été bien souvent énumérées : exode des populations rurales vers les villes (toutes les études sur la question parlent des « villes tentaculaires » ou de tentacules ferroviaires »), l'afflux des étrangers (2.507.635 en 1926 contre 1.530.459 en 1921) et surtout le ralentissement de la construction.

Déjà, en 1912 et 1913, l'industrie du logement était de celles qui souffraient d'une insuffisance de main-d'œuvre, conséquence de notre natalité déficiente, et les constructions neuves ne correspondaient plus à tous les besoins.

Après la guerre, la tarification des loyers, s'ajoutant aux moratoria et mettant en tutelle l'industrie de la construction en ce qui touchait les immeubles à loyer, la paralysa pour une large part et les entreprises privées ne bâtirent plus que des logements de prix extrêmement élevé,

(1) E. Faure, *La question des habitations à bon marché depuis la guerre*, thèse, Paris 1923.

n'intéressant qu'une clientèle très restreinte que ne retenait pas la concurrence des immeubles anciens.

Dans plusieurs grandes villes, l'Etat ou les pouvoirs locaux ont réquisitionné de nombreux et importants immeubles d'habitation qu'ils ont consacrés à des services publics. En même temps, les hôtels, les banques, les cinémas, les cabarets, restaurants, maisons meublées, etc., pullulaient, presque jamais sous forme de constructions nouvelles, mais au contraire par la transformation de locaux précédemment habités.

Les industriels et les commerçants, réalisant, en présence de la poussée d'affaires consécutive aux destructions de la guerre, des bénéfices considérables, en employèrent une partie à améliorer très largement leurs installations, et cela aussi se fit presque toujours aux dépens de logements jusque-là occupés « bourgeoisement ».

Enfin à ces causes souvent citées il convient, nous semble-t-il, d'en ajouter une autre : la population française, pour une part importante et qui s'accroît chaque jour, ne veut plus se contenter des conditions de logement ancestrales et entend jouir de plus de confort et de salubrité. Tel taudis ne trouve plus preneur et tombe en ruines ou a été démoli ; tel autre a cessé d'être habité pour être affecté à un autre usage ; telle famille vivant jadis dans trois pièces en a voulu cinq ; et surtout telle autre dont le logement était attenant à une boutique s'en est servi

pour agrandir le local commercial et est allée habiter soit un appartement voisin, soit, à la périphérie de la ville, une coquette maison entourée d'un jardin.

Pour tous ces motifs, le nombre des habitations offertes à la clientèle qui les réclamait est resté constamment inférieur à la demande. Il en résulta une instabilité jusqu'alors inconnue : chacun eut intérêt à se cramponner au logement dont il disposait : plus de déménagements, plus de va-et-vient, d'où une quasi suppression du marché du logement, ce qui aggrava l'impression de pénurie.

Mais la France n'a pas été seule à souffrir de cette crise : crise à peu près générale, qui a atteint non seulement les belligérants de la grande guerre, mais même la plupart des neutres ; crise presque mondiale, dont l'Amérique a souffert comme l'Europe.

On estimait, au lendemain de l'armistice, qu'il manquait en *Belgique* 100.000 logements. Une action énergique fut entreprise dès 1919 avec le concours de l'Etat, par la Société Nationale des habitations et logements à bon marché. Les avances faites à cette société par l'Etat

Belge, au taux de 2 %, s'élevaient au 31 décembre 1927 à 661 millions 391.000 francs. La Société Nationale dispose en outre, chaque année, du produit des ventes des maisons édifiées par les sociétés agréées et de nombreux prêts consentis par des fonds nationaux de retraites, par la Croix-Rouge, etc., qui se chiffrent par plusieurs dizaines de millions chaque année ; enfin la Société a été autorisée, par la loi du 22 juillet 1927, à contracter, avec la garantie de l'Etat qui en assure la plus grosse partie des charges, un emprunt d'un capital nominal de 110 millions de francs au taux de 6 %. Grâce à ces efforts, la Belgique a déjà obtenu des résultats intéressants : les logements construits par les soins des sociétés agréées étaient, au 31 décembre 1927, au nombre de 31.544 et les logements en construction au nombre de 2.034, soit 33.578 au total. Pour encourager l'initiative privée, fonctionne en Belgique, depuis 1924, un système de primes : primes de ventes réservées aux personnes peu aisées achetant une maison construite par une société agréée, primes de construction pour des personnes peu aisées construisant elles-mêmes leurs habitations. En même temps une grande importance est donnée à la lutte contre le taudis : le quart des nouvelles constructions à édifier est réservé depuis 1927 aux occupants de taudis, la préférence étant donnée aux familles nombreuses et nécessiteuses. De plus, les bourgmestres ont été invités à ordonner la fermeture

des taudis inhabitables (ce que l'on n'a jamais pu obtenir en France) et à exiger, sous peine de fermeture, l'assainissement de ceux qui sont susceptibles d'amélioration.

La crise du logement en *Angleterre*, au lendemain de la guerre, a sévi avec une acuité au moins égale à celle que l'on a constatée en France ; la situation est aujourd'hui considérablement améliorée grâce aux efforts énergiques du gouvernement anglais et de l'initiative privée. De vastes programmes, dont les premiers échouèrent, mais dont le dernier est appliqué avec une tenace continuité, furent successivement élaborés par les lois Lloyd George de 1919, Chamberlain de 1923 et Wheatley de 1924. Cette dernière loi a établi un programme de construction, échelonné sur une période de quinze années, d'habitations à bon marché devant être louées à un taux correspondant aux capacités de paiement des locataires, ceci grâce à des subventions annuelles de l'Etat, pendant quarante années, de 9 livres sterling par maison, à laquelle s'ajoutent une subvention de 4 livres 10 shillings de l'autorité locale (qui se procure cette somme par l'impôt) et une subvention additionnelle de l'Etat de 3 livres 10 shillings pour les logements ruraux. D'autre part, le gouvernement anglais a déclaré au Parlement à la fin de 1927 que, depuis le 1^{er} avril 1920, il avait été avancé pour l'application des lois sur l'habitation 195 millions de livres. Le résultat

de ces efforts a été la construction, depuis la loi de 1919 jusqu'au 31 décembre 1927, de plus d'un million de maisons (1.004.757) dans l'ensemble de la Grande-Bretagne.

Aux Etats-Unis, la crise du logement n'est pas une crise de quantité, mais une crise de prix. L'activité de l'industrie du bâtiment a été depuis 1920 en accroissement constant ; aussi la pénurie du logement qui s'était fait sentir au lendemain de la guerre n'était-elle plus guère qu'un souvenir en 1925. Mais les habitations construites l'ont été uniquement comme placement de capitaux ; aussi la construction de maisons modestes a-t-elle été négligée. Les loyers sont maintenant dans de nombreux cas hors de proportion avec les salaires, cependant relativement élevés, des ouvriers américains. Certains d'entre eux sont obligés d'affecter jusqu'à la moitié de leur salaire à leur loyer ; beaucoup de familles ouvrières sont réduites à vivre dans de véritables taudis et, dans certaines villes, la surpopulation de logements déjà peu salubres engendre des conditions hygiéniques et sociales qui inquiètent à juste titre beaucoup de citoyens américains. Cette situation est particulièrement pénible dans l'Etat de New-York. Pour y remédier, une loi sur l'amélioration du logement a été votée en 1927 ; aucune législation sur les habitations à bon marché n'existait auparavant aux Etats-Unis. Cette loi prévoit la constitution de sociétés à dividende limité,

ayant le pouvoir d'expropriation, et accorde aux constructeurs d'importantes exonérations d'impôts. Grâce à cette loi, ont été construites dès 1927, 450.000 maisons individuelles, 50.000 maisons à deux familles, 19.000 maisons à appartements, au total 519.000 maisons neuves. Ces résultats sont dus aux « Building and Loan Associations » qui, au nombre de 13.000, groupent 12 millions d'adhérents et possèdent un capital de 7 milliards de dollars, soit 175 milliards de francs. La plupart de ces Sociétés sont d'ailleurs de création assez ancienne, comme nous le verrons plus loin (chapitre II).

L'*Allemagne* a pratiqué avec continuité depuis la guerre une politique tendant à favoriser dans des proportions considérables la construction de nouveaux logements, nécessitée par l'augmentation de la population. De 1924 à 1927, les crédits accordés à cet effet ont atteint 2 milliards 769 millions de marks et il a été construit, de 1923 à 1927, 898.193 logements. Des crédits sont prévus pour la transformation et l'amélioration des logements existants.

La *Russie* elle-même a senti, sous la pression inéluctable des événements, la nécessité d'encourager la construction par un décret du 4 janvier 1928 et un arrêté d'avril 1928, qui marquent nettement le retour aux méthodes capitalistes et à la propriété privée en autorisant les

particuliers à construire, avec une concession de 80 ans, de grandes maisons locatives exemptes d'impôts sous certaines conditions.

Toutes les nations ont donc une politique du logement pour laquelle la plupart d'entre elles ont consenti de lourds sacrifices.

Nous exposerons brièvement, au cours de cette étude, l'évolution des efforts privés et publics et de la législation française en cette matière ; nous serons ainsi amenés à énumérer les moyens d'action que la loi met à notre disposition. Entre ces divers moyens nous choisirons celui de la coopération en expliquant l'intérêt particulier qu'il nous paraît présenter. Et nous étudierons les Sociétés Coopératives d'habitations à bon marché dans leur passé, leur état présent et leurs perspectives d'avenir, dans leur fonctionnement pratique et dans les résultats obtenus.

Notre plan sera donc le suivant :

CHAPITRE PREMIER. — L'évolution législative et les différents agents de solution du problème.

Intérêt particulier que présente la solution coopérative.

CHAPITRE II. — Historique des Sociétés coopératives d'habitations à bon marché.

CHAPITRE III. — Organisation, fonctionnement pratique. —

CHAPITRE IV. — Résultats obtenus.

CHAPITRE V. — La loi Loucheur et les Coopératives
d'habitations à bon marché.

CHAPITRE PREMIER

L'ÉVOLUTION LÉGISLATIVE ET LES DIFFÉRENTS AGENTS DE SOLUTION DU PROBLÈME.

INTÉRÊT PARTICULIER QUE PRÉSENTE LA SOLUTION COOPÉRATIVE.

C'est par la philanthropie patronale que fut ouverte en France la voie des recherches et des efforts en vue de l'amélioration du logement populaire. Le législateur ne suivit que bien plus tard.

Le 10 juin 1853, Jean Dollfus, de Mulhouse, créa la Société Mulhousienne des Cités ouvrières ; cette société, sans repousser les demandes de location, rechercha et facilita de préférence la vente des maisons.

Pendant l'Exposition Universelle de 1889, qui, comme celle de 1867, avait réservé une place à l'Economie sociale, un congrès des habitations à bon marché se tint à Paris. Pour assurer au mouvement naissant la continuité indispensable, la *Société française des habitations à bon marché* fut constituée ; elle fut destinée à servir de centre d'études, d'où naîtraient des initiatives et d'où partiraient les encouragements.

Les efforts de la nouvelle Société, dont la direction était assumée par M. Jules Siegfried, ne tardèrent pas à aboutir à un premier résultat, au dépôt par M. Siegfried lui-même, le 5 mars 1892, d'une proposition de loi qui devint la *loi du 30 novembre 1894*. Cette loi prévoit la constitution d'un Conseil supérieur et de Comités locaux destinés à faciliter la création de sociétés de construction d'habitations populaires. Ce fut le point de départ de notre législation sur les habitations à bon marché.

Puis M. Paul Strauss prit l'initiative d'améliorer par une loi nouvelle certaines dispositions de la loi de 1894. On aboutit ainsi à la *loi du 12 avril 1906*. Dans cette loi, le législateur français, s'inspirant notamment de la loi belge du 9 août 1889, de la loi anglaise du 18 août 1890 et de la loi autrichienne du 9 février 1892, avait résolument écarté toute intervention de l'Etat dans la construction des habitations à bon marché. Il avait limité son rôle à l'octroi d'immunités fiscales et à un droit de contrôle s'exerçant par l'intermédiaire du *Conseil Supérieur des habitations à bon marché*, organisme d'étude et agent de liaison entre les institutions d'habitations à bon marché et les pouvoirs publics. Des comités locaux, institués à titre facultatif par la loi de 1894, devinrent obligatoires, sous le nom de *Comités de patronage des habitations à bon marché* : ce sont des rouages de contrôle ; c'est à eux qu'il faut s'adresser pour obtenir le certificat de salu-

brité sans lequel on ne peut pas bénéficier des avantages de la loi.

C'est la loi de 1906 qui a donné la définition de la catégorie de personnes susceptibles d'être admises à jouir des avantages des institutions d'habitations à bon marché : « personnes peu fortunées, notamment les travailleurs vivant principalement de leur salaire » (article 1^{er}).

Une seconde et très importante étape de la législation française en cette matière fut réalisée par la *loi Ribot*, du 10 avril 1908. Cette loi innove sur deux points principaux : en premier lieu elle étend les avantages de la législation précédente aux jardins et aux champs, même s'ils ne sont pas des dépendances de la maison, à condition que leur superficie et leur prix d'acquisition ne dépassent pas un maximum déterminé et qu'ils soient exploités par l'acquéreur lui-même ou sa famille ; en second lieu elle crée les *Sociétés de Crédit immobilier*, qui sont autorisées à faire des avances hypothécaires, à des taux d'intérêt très réduits, aux particuliers qui veulent acquérir ou se faire construire une maison individuelle conforme à la définition légale des maisons à bon marché.

La loi Ribot assure en outre à ces sociétés le concours de l'Etat, qui leur consent des avances au taux de 2 % et jusqu'à concurrence d'un chiffre global fixé par la loi (100 millions primitivement, porté à 200 millions

par la loi du 5 décembre 1922 et à 350 millions par la loi du 6 décembre 1923) (1), à condition que le taux d'intérêt des prêts consentis par ces sociétés aux particuliers ne dépasse pas 3,50 %.

Le 21 novembre 1911, le gouvernement de M. Cailiaux déposa un projet de loi tendant à donner aux Communes la facilité de construire et de gérer des habitations à bon marché en régie intéressée.

Mais le 1^{er} février 1912, MM. Sembat et Chéron saisirent la Chambre d'une proposition de loi ayant pour but de donner aux communes le droit de construire et de gérer les habitations à bon marché en régie directe. Le Parlement se prononça en faveur d'une troisième solution, qui était celle que proposait la Commission compétente, dont le rapporteur était M. Bonnevay. Cette solution, qui devint la *loi du 23 décembre 1912*, adoptait le système italien de construction et de gestion par l'entremise des *Offices Publics* (communaux, intercommunaux et départementaux), jouissant d'un large concours financier de la commune, du groupe de communes ou du département intéressés, mais ayant une personnalité distincte.

(1) Loi du 5 décembre 1922, art. 28, modifié par la loi du 6 décembre 1923. (Ces chiffres ne concernent que les Sociétés de Crédit immobilier, l'article 23 accordant aux autres organismes d'habitations à bon marché des avances dont le montant a été fixé par la loi de 1923 à 500 millions de francs).

Au lendemain de la guerre se fit sentir la nécessité de modifier la législation en vigueur pour adapter les sociétés et les offices existants aux nouvelles conditions dans lesquelles leur activité allait désormais s'exercer. Mais parmi ces réformes, la plus urgente était celle qui consistait à systématiser et à codifier les nombreux textes épars. De ce travail entrepris dès 1920, sortit la loi de codification du 5 décembre 1922, remplaçant et abrogeant expressément toutes les lois antérieures sur les habitations à bon marché.

On eut alors une législation claire, cohérente, mais manquant d'envergure et d'efficacité devant l'immensité de l'œuvre à accomplir. Et même dans ce cadre trop étroit prévu par la loi, l'application du programme fut d'abord gênée, puis à peu près arrêtée par les obstacles que nous allons signaler.

Le premier obstacle était le manque de souplesse du système : aux termes de la loi, les coopératives d'habitations à bon marché ou les particuliers désireux de contracter un emprunt auprès d'une société de crédit immobilier devaient justifier de la possession au moins du cinquième du prix d'achat ou de revient de la propriété qu'ils voulaient acquérir ou faire construire (art. 31 et 45, 1^o). Or ce principe de l'apport, qui procédait sans doute d'une saine préoccupation sociale, allait souvent, par sa rigidité, par son uniformité, à l'encontre du but même pour lequel avait été créé ce crédit immobilier. En exigeant des

emprunteurs un effort d'épargne aussi considérable, on écartait les emprunteurs éventuels les plus dignes d'intérêt, pour qui les difficultés croissaient parallèlement à leurs charges de famille (1).

Second obstacle beaucoup plus grave : l'organisation financière. La partie principale des ressources des sociétés d'habitations à bon marché provenant des avances consenties par l'Etat, le fonctionnement de ces organismes était subordonné au vote successif par le Parlement de crédits suffisants. Or, la loi de 1923 avait fixé le total de ces crédits à 850 millions de francs (dont 350 millions pour les Sociétés de Crédit Immobilier et 500 millions pour les autres organismes). La Caisse des Dépôts et Consignations a versé sur cette somme, aux différents organismes d'habitations à bon marché, 600 millions de francs jusqu'au 31 décembre 1924 ; au cours de l'année 1925, les crédits se sont trouvés épuisés, et l'Etat, par suite de ses propres embarras financiers, cessa de seconder l'œu-

(1) La loi du 9 décembre a réduit cet apport du cinquième à un apport du dixième pour les pensionnés de la loi du 31 mars 1919, ayant un taux d'invalidité égal ou supérieur à 50 %, et pour les chefs de famille ayant quatre enfants à leur charge. Toutefois les bénéficiaires de cette disposition devaient faire un apport d'au moins 3.000 francs.

La loi du 19 mars 1928 a étendu le bénéfice de ces dispositions aux invalides du travail ayant un taux d'invalidité égal ou supérieur à 50 %.

vre du logement, qui tomba en léthargie decevant ainsi et décourageant de nombreux postulants.

La *loi du 30 janvier 1926* ouvrit aux organismes d'habitations à bon marché un nouveau crédit de 150 millions de francs, portant ainsi le total à 1 milliard. Malheureusement, le taux auquel l'Etat consentait ces avances était de 3,50 % au lieu de 2 % précédemment. Cette aggravation considérable de charges, aussi bien que l'augmentation constante du prix de la construction, empêcha les sociétés d'habitations à bon marché de reprendre leur activité.

Ce n'est que par la *loi du 13 juillet 1928* que le législateur français a enfin établi un programme d'une certaine ampleur et accordé des crédits convenables pour une action efficace dans le problème du logement. Cette loi, discutée et votée en quatre jours par le Parlement, grâce aux efforts de M. Loucheur, ministre du Travail, auteur du projet de loi, constitue dans son ensemble un programme d'exécution ayant une durée limitée, un objectif nettement assigné et ne modifie les lois existantes que dans la mesure indispensable pour la réalisation de son plan d'action.

L'objet de la loi est la construction en cinq années de 200.000 logements à bon marché et — innovation intéres-

sante — de 60.000 logements à loyer moyen ; le tout représentant des constructions neuves pour une valeur de 11 milliards de francs.

Le taux des prêts consentis par l'Etat est ramené uniformément à 2 % ; en outre, les départements et les communes pourront participer eux-mêmes jusqu'à concurrence de 1,50 %, au paiement de l'intérêt des emprunts. De sorte que, dans ce cas, les organismes d'habitations à bon marché n'auront à payer sur les capitaux qu'ils emprunteront qu'un intérêt pouvant être réduit jusqu'à 0,50 %.

D'autre part, l'Etat prête aux organismes d'habitation à bon marché jusqu'à 80 % lorsque l'organisme emprunteur obtient la garantie du département ou de la commune (1).

D'importantes mesures de faveur sont prises en faveur des mutilés et des familles nombreuses : dispense, à la conclusion de l'emprunt, de tout apport personnel par l'intéressé lorsque celui-ci est mutilé de guerre ou du travail avec un taux d'invalidité égal ou supérieur à 50 %, ou bien a deux enfants de moins de dix-huit ans ou pupilles de la nation à sa charge.

En outre, pour encourager l'accession à la petite pro-

(1) Pour les logements à loyer moyen, les prêts de l'Etat sont faits au taux de 4 %, et ne peuvent s'élever qu'à 40 % du prix de revient.

priété, particulièrement pour les familles nombreuses, la loi accorde des subventions sous forme de primes à l'achat, qui peuvent, dans le cas d'une famille très nombreuse, aller jusqu'à 15.000 francs. Le montant total des subventions pour les cinq années de réalisation du programme atteint 775 millions de francs.

★
★★

Quels sont donc, dans l'état actuel de la législation française, les différents agents de solution du problème du logement à bon marché ?

Nous allons voir sommairement par qui les habitations à bon marché peuvent être construites pour être mises à la disposition des intéressés et de quelle manière les personnes peu fortunées pourront en faire l'acquisition : ces résultats seront obtenus soit grâce à la philanthropie individuelle de généreux donateurs ou à l'action de certains chefs d'industrie autour des centres de travail, soit par les fondations, les offices publics, les sociétés de crédit immobilier, les sociétés d'habitations à bon marché.

Les constructions dues à la philanthropie individuelle ne peuvent évidemment servir de solution : loin d'être négligeables, ces initiatives ne peuvent cependant avoir

qu'une action limitée : elles ne seront jamais qu'un appoint, un secours apporté à la cause.

L'action des chefs d'industrie autour des centres de travail, si intéressante et si importante qu'elle puisse être lorsqu'elle émane de grosses sociétés industrielles ou de grandes compagnies de chemins de fer, ne peut également être qu'une solution partielle souvent imparfaite et que fort peu de patrons seraient en état de réaliser.

Les *fondations* pour les habitations à bon marché, créées à l'aide de capitaux ou d'immeubles donnés ou légués par des personnes charitables, bénéficient d'avances et de subventions de l'Etat, ainsi que d'exemptions fiscales, à condition d'avoir été reconnues d'utilité publique. Ces fondations sont actuellement au nombre de 9 ; les plus importantes sont les fondations Lebaudy et Rothschild, à Paris, dont chacune loge actuellement 4.000 personnes, et la fondation Gillet à Lyon, qui met actuellement à la disposition de sa clientèle deux propriétés pour colonies de vacances, une maison de convalescence et 275 logements en 29 immeubles. Ces très louables et intéressantes fondations ne peuvent jouer évidemment qu'un rôle secondaire pour la solution du vaste problème qui nous intéresse.

Rappelons en passant que la loi autorise également

diverses personnes morales, publiques ou privées, à apporter à l'œuvre du logement leur concours direct ou indirect : ce sont notamment les départements et les communes, la Caisse des Dépôts et Consignations, les Caisses d'épargne ordinaires, les bureaux de bienfaisance, les hospices et les hôpitaux, etc. Pratiquement, la partie la plus importante de leur rôle en cette matière consiste en des prêts aux sociétés d'habitations à bon marché.

Les *Offices publics d'habitations à bon marché* sont des établissements publics, institués, nous l'avons vu, par la loi du 23 décembre 1912 et placés auprès des communes, des syndicats de communes ou des départements, qui ont pour objet exclusif l'aménagement, la construction et la gestion d'habitations salubres et à bon marché, la création de cités-jardins ou de jardins ouvriers et l'assainissement des maisons existantes. Ils bénéficient de nombreuses immunités fiscales et du concours financier de l'Etat, des départements et des communes. Le nombre de ces offices était, au 1^{er} mai 1928, de 218, dont 52 offices départementaux, 162 offices communaux et 4 offices intercommunaux. Les plus importants et les plus actifs de ces Offices sont celui de la Ville de Paris et celui du Département de la Seine.

Un certain nombre d'Offices pratiquent l'achat et le lotissement de grands domaines et, après avoir terminé l'aménagement d'ensemble de la propriété au point de vue

de l'hygiène et de l'esthétique, ont recours aux sociétés de crédit immobilier : ils divisent en parcelles les parties destinées aux constructions et les vendent à des emprunteurs de sociétés de crédit immobilier qui construisent leur maison suivant un plan approuvé. Grâce à ce système, l'office est rapidement remboursé du prix d'achat du domaine et, ayant reconstitué en peu de temps son capital, il entreprend une opération semblable sur un autre coin du département ou de la commune.

Les *Sociétés de Crédit immobilier* sont exclusivement des sociétés de crédit, ce qui les différencie profondément des sociétés d'habitations à bon marché, qui sont à la fois des sociétés de construction et de crédit.

Elles ont pour objet de consentir des prêts aux particuliers et aux sociétés d'habitations à bon marché et ne peuvent construire, acquérir ni gérer aucun immeuble. Elles bénéficient du concours financier de l'Etat et de nombreuses immunités fiscales.

Elles se constituent uniquement sous la forme anonyme. Le capital social doit être de 100.000 francs au moins.

Le nombre de ces sociétés était au 1^{er} mai 1928 de 176, représentant un capital total souscrit de 77 millions 963.200 francs ; le montant total des prêts consentis pen-

dant l'année 1927 par ces sociétés a dépassé 500 millions de francs.

Enfin, les *Sociétés d'habitations à bon marché* sont des sociétés de construction et de crédit. Elles sont, au point de vue juridique, des sociétés commerciales et, comme telles, régies par les lois du 24 juillet 1867 et du 1^{er} août 1893. Toutefois, le législateur leur a créé une situation un peu spéciale en limitant leurs dividendes à 4 % d'abord (loi du 10 janvier 1907), puis à 6 % (loi du 10 avril 1925) et en imposant à la dissolution de la société l'attribution d'une partie de l'actif net à une ou plusieurs sociétés similaires.

Les sociétés d'habitations à bon marché peuvent être des *sociétés anonymes* simples ou des *sociétés coopératives* à capital variable.

Dans les opérations des sociétés anonymes d'habitations à bon marché, les locataires ou acquéreurs de maisons ou de logements ne sont pas nécessairement, et en pratique ne sont jamais actionnaires de la Société. Ces sociétés sont fondées en général par des capitalistes qui se contentent d'un taux d'intérêt réduit, en considération de l'importance sociale de l'œuvre. Dans les sociétés coopératives, au contraire, les bénéficiaires des maisons sont nécessairement des actionnaires.

Les objectifs de ces deux sortes de sociétés sont en

principe les mêmes, si l'on s'en tient au texte de l'article 2 des statuts-types établis par le Comité Permanent du Conseil Supérieur des habitations à bon marché (1). Cet article est ainsi conçu :

« La Société a pour objet :

« 1° De réaliser, dans les conditions et pour l'application de la législation sur les habitations à bon marché, soit l'acquisition, la construction, la vente ou la location d'habitations salubres et à bon marché, ainsi que de leurs dépendances ou annexes telles que jardins, bains et lavoirs, soit l'amélioration et l'assainissement d'habitations existantes et la vente ou la location de jardins formant dépendances des habitations, soit l'achat d'immeubles destinés à ces usages.

« 2° De réaliser, le cas échéant, la création et l'exploitation de bains-douches, la création, la location et la vente de jardins ouvriers ou l'application de l'article 46 de la loi du 5 décembre 1922.

« Elle peut, à cet effet, acquérir, construire, aliéner, prendre et donner en location. Elle peut, dans le même but, faire des prêts en vue soit de la construction ou de l'achat d'immeubles destinés à des habitations à bon marché, soit de l'acquisition de champs ou jardins et, à cet effet, con-

(1) Ces statuts-types sont édités notamment par la Société Française d'Habitations à bon marché, 9, rue Coq-Héron, à Paris.

tracter des emprunts et négocier toutes garanties qu'elle aurait elle-même reçues de ses emprunteurs »).

L'activité de ces sociétés peut donc s'exercer de trois manières différentes : par la construction de maisons collectives destinées à la location ; par la construction de maisons individuelles destinées soit à la location, soit à la vente ; par des avances aux particuliers qui veulent construire eux-même leur maison.

Ces sociétés peuvent bénéficier de prêts et de subventions de l'Etat et contracter, avec l'autorisation de l'Etat, qui concourt au paiement des intérêts, des emprunts par voie d'émission d'obligations. Nous en verrons le mécanisme un peu plus loin en étudiant le fonctionnement pratique des sociétés coopératives.

* *

Le nombre des Sociétés d'habitations à bon marché était, au 1^{er} mai 1928, de 752, dont 440 coopératives et 312 sociétés anonymes. Il nous semble désirable que cette prédominance des sociétés coopératives s'accroisse encore.

En effet, la coopération, dont M. Charles Gide s'est fait l'apôtre éloquent, nous paraît présenter ici des avantages considérables ; si la philanthropie a pour rôle, et il est assez beau, d'ouvrir les voies et de tenter les premières

expériences, on peut dire que la coopération est l'agent de réalisation le plus adéquat, parce qu'il représente l'effort des intéressés eux-mêmes, le *self-acting*, le *self-help*, suivant les expressions anglaise et américaine.

Dans une démocratie jalouse de prendre en mains ses intérêts, il est bon, il est même nécessaire, que l'ouvrier pèse lui-même les difficultés extrêmes qui se présentent lorsqu'il s'agit de concilier le bon marché avec les autres données.

La coopération est ici un facteur d'éducation sociale. Elle développe chez les associés l'esprit d'ordre et de suite, elle donne à leur activité un aliment utile, elle les met aux prises avec les réalités concrètes et les garde des vaines utopies ; elle soulage enfin les responsabilités patronales ou autres et évite de nombreux conflits que créent habituellement les inévitables différences de point de vue entre le propriétaire et le locataire.

Qu'il s'agisse d'acquisition ou de location, la coopération interviendra ici en améliorant la qualité et le coût du logement de la même façon que les coopératives de consommation améliorent le coût et la qualité d'une denrée : elle substituera au tiers propriétaire, qui n'a à consulter que son intérêt, l'association propriétaire qui ne consulte que l'intérêt de ses adhérents ; ou bien elle facilitera à ses membres l'accession par l'épargne à la propriété, en sorte que le sociétaire se paiera à lui-même le

loyer d'une habitation construite à un prix de revient minimum. Le jeu propre de la coopération se retrouve donc bien ici : si l'on a pu dire qu'elle avait pour objet de procurer, aux conditions les plus avantageuses, les objets indispensables à la vie, on ne peut nier qu'elle soit dans son rôle quand elle procure cette chose de première nécessité qu'est le logement.

La coopération dispose, d'ailleurs, de deux voies différentes pour concourir à la solution du problème du logement : elle peut atteindre le but proposé soit par l'emploi des bénéfices d'une autre sorte de coopérative, qu'il s'agisse d'une productive ou d'une distributive, soit par le fonctionnement d'une coopérative spéciale et directe.

Le premier de ces procédés a été adopté par certaines coopératives de consommation ou de production qui ont employé leurs bénéfices ou plus exactement leurs bonis, leurs excédents de recettes, en ouvrant des comptes aux sociétaires en vue de les rendre peu à peu propriétaires de logements construits par la Société. Un exemple très intéressant nous en est fourni par les groupes d'habitations construits par la Société du Familistère de Guise ; ces immeubles, par le jeu spécial de l'organisation de Guise,

sont devenus la propriété de la Société substituée à Godin, et cette propriété est peu à peu distribuée aux coopérateurs.

Mais ce moyen indirect de réaliser le logement par la coopération a l'inconvénient d'être très long et subordonné à une large prospérité d'associations qui atteignent rarement un très grand développement. Il nous faudra donc préférer la seconde voie, celle d'une coopérative spéciale agissant directement : c'est la coopérative d'habitations à bon marché.

CHAPITRE II

HISTORIQUE DES COOPÉRATIVES D'HABITATIONS

A BON MARCHÉ

L'action directe de la coopération appliquée au logement peut s'exercer sous deux modes différents : soit le prêt coopératif pour permettre aux sociétaires de construire ou d'acheter, soit la construction coopérative pour vendre ou louer aux coopérateurs.

Le mode d'action qui, historiquement, se classe le premier, est celui du prêt coopératif à la construction ou à l'achat ; c'est le système anglais des « *Building Societies* » (dénomination d'ailleurs impropre, ou plutôt incomplète, puisqu'elle ne contient que l'idée de construction).

Ces sociétés, dont la première, d'après M. Linn (1), aurait été créée en 1871 à Birmingham, se sont surtout développées à partir de 1850. Elles sont essentiellement, à l'origine tout au moins, de simples sociétés de prêts.

(1) Etude traduite dans le *Bulletin de la Société française des habitations à bon marché*, année 1890, n° 3.

Elles sont composées de deux catégories de coopérateurs. Les premiers sont actionnaires simples : la Société leur facilite l'épargne en leur permettant l'acquisition d'actions par petits versements mensuels et en leur servant un dividende sur les bénéfices. Les seconds, également actionnaires, empruntent pour bâtir : pour cela, chacun d'eux souscrit un nombre d'actions de la société égal au montant de l'emprunt dont il a besoin et s'engage à libérer ses actions par des versements mensuels comprenant le capital et l'intérêt ; la société lui facilite d'ailleurs cet amortissement en créditant son compte du dividende réparti sur les bénéfices.

La société avance ainsi jusqu'au trois quarts ou même aux sept huitièmes de la valeur de l'immeuble ; elle a pour garanties les actions souscrites et une hypothèque de premier rang.

La répartition des avances entre les sociétaires demandeurs, dès que la société a un capital suffisant pour commencer ses opérations, se fait suivant des systèmes variés ; le système le plus curieux est celui des « ballot societies » qui procèdent par voie de tirage au sort. Voici le procédé : Supposons que la somme nécessaire à la construction ou à l'acquisition d'une maison soit de 300 livres sterling : dès que la Société, par les versements mensuels des sociétaires sur le montant de leurs actions a en caisse 300 livres, on tire au sort ; le gagnant reçoit cette somme

à condition de faire construire ou d'acheter une maison. Et l'on fait un nouveau tirage au sort chaque fois qu'une nouvelle somme de 300 livres est entrée ou rentrée dans la caisse de la société (1).

Le système des Building Societies a passé d'Angleterre aux Etats-Unis, où il a pris un développement considérable. Ces associations y portent un nom plus exact, parce que plus complet : ce sont les « *Cooperative building and loan Associations* » (Associations coopératives de construction et de prêt).

Le fonctionnement général du système américain est analogue au système anglais. Signalons le mode de répartition des prêts : l'argent est mis aux enchères entre les sociétaires et le prêt est adjugé à celui qui offre le taux d'intérêt le plus élevé. Il nous semble que l'équité de ce système est fort discutable ; il est vrai que les sociétaires savent à quoi ils s'engagent lorsqu'ils font adhésion à la société.

A ce premier système de coopération directe, permet-

(1) Nous devons noter qu'à l'heure actuelle beaucoup de *Building Societies*, tout en conservant le même titre, ne font plus les prêts qui furent leur raison d'être originaire : elles ont développé leurs services de dépôts et de banques. Mais ces déviations ne se sont produites qu'après la venue de la prospérité et en ce sens elles indiquent combien l'entreprise avait réussi.

tant aux sociétaires de construire ou d'acheter, on peut reprocher d'être insuffisant, incomplet : il ne permet guère que la construction de maisons individuelles et il écarte tous les individus à qui leurs ressources trop modiques ne permettent que la location à bas prix d'un logement dans une maison collective.

Il nous semble donc qu'à ce premier système doive être préféré, ou au moins ajouté, celui de la construction coopérative pour louer aux sociétaires à des conditions avantageuses ou leur vendre une habitation par amortissement graduel.

Ce second système, plus récent, a été adopté dans la plupart des pays, et souvent concurremment avec les coopératives de prêt.

C'est ainsi que s'est fondée à Londres, en 1888, la Société des *Tenant-Cooperators* ayant pour objet d'acheter ou de construire dans la capitale et la banlieue des maisons ouvrières individuelles ou collectives et les louer aux membres de l'association. L'Italie, avec l'Angleterre, a fourni les premiers exemples de ce système de coopération directe (citons la *Societa edificatrice di Abitazione operaie*, de Milan) ; aussi ce système a-t-il été longtemps appelé « type italien » (1).

On peut, dans ce système, rendre le coopérateur pro-

(1) Rapport de M. Siegfried à la Chambre des Députés, le 5 mars 1892 (*Journal Officiel*, annexes, I, p. 536).

priétaire dès son entrée, en échange d'une hypothèque et à charge d'annuités successives ; ce procédé intéresse plus fortement le détenteur à la conservation de la maison qui est aussitôt sa chose, mais il entraîne des frais d'hypothèque et éventuellement d'éviction ; il expose en outre le coopérateur aux tentations des spéculateurs.

On peut, au contraire, différer le transfert de la propriété jusqu'au jour où le coopérateur aura intégralement acquitté son prix : le contrat avec la Société est alors un cas particulier de location avec promesse de vente, l'amortissement du prix de vente s'effectuant soit dans un compte-courant ouvert par la Société au locataire, soit par la libération graduelle d'actions de la Société souscrites par le locataire pour un montant nominal égal au prix de vente. Ce système est commode, n'impose aucun frais préalable et permet d'interrompre l'opération à un moment quelconque, la situation des parties en présence étant toujours nette et susceptible de se liquider sans contestations.

La France est un des pays où l'application de la coopération à l'habitation a pénétré le plus tard : les sociétés coopératives de construction y étaient à peu près inconnues avant la loi de 1894. Toutefois, M. Raffalovitch, dans son

livre paru en 1887 (1), signale la société « L'Union Foncière », de Reims, comme étant une coopérative de construction de maisons ouvrières. Cette société, fondée en 1870, commença ses opérations en 1873. Il faut citer encore deux autres sociétés : la société anonyme coopérative des habitations ouvrières d'Epinal, fondée en 1889 au capital de 40.000 francs et qui a toujours végété, et « La Pierre du Foyer », de Marseille, société anonyme d'épargne et de construction, à capital variable, fondée en 1891 sous les auspices de M. Eugène Rostand à l'imitation des *Building Societies* ; cette dernière société existe encore actuellement.

Mais, si la coopération d'habitation était presque inexistante avant la loi du 30 novembre 1894, elle a, depuis cette loi, pris un développement qui n'a cessé de croître jusqu'à nos jours. Nous sommes exactement renseignés sur les progrès de ce mouvement par les rapports annuels faits depuis 1895, au Conseil supérieur des habitations à bon marché, au nom du comité permanent, par M. Emile Cheysson jusqu'en 1909 et depuis lors, par M. Georges Risler (2).

Nous voyons dans ces rapports que dès la fin de l'année 1895 il existait trois sociétés coopératives con-

(1) Raffalovitch : *Logement de l'ouvrier et du pauvre*.

(2) Ces rapports sont publiés en annexes au *Journal Officiel*, dans les documents administratifs.

formes à la loi de 1894 et ayant fait approuver leurs statuts : ce sont le Cottage d'Athis, le Coin du feu de Saint-Denis et le Foyer de Ruelle.

En 1897, les coopératives, au nombre de 13, forment déjà un peu plus du tiers du nombre total des sociétés d'habitations à bon marché. Et cette proportion ne cesse de croître : en 1899, sur 17 sociétés d'habitations à bon marché demandant l'approbation de leurs statuts, six sont coopératives ; en 1900, sept sur quatorze ; en 1901, onze sur dix-sept ; en 1902, dix sur quatorze.

En 1925 nous trouvons 429 coopératives contre 285 sociétés anonymes ; proportion qui devient 424 contre 282 au 1^{er} mai 1926, 429 contre 298 au 1^{er} mai 1927 et 440 contre 312 au 1^{er} mai 1928.

Donc prédominance très nette des coopératives, au moins quant au nombre des sociétés.

Mais si nous étudions l'activité de ces organismes, nous voyons que le total des prêts consentis par l'Etat à chacune de ces deux catégories de sociétés par application des lois des 26 février 1921 et 5 décembre 1922 s'élevait au 31 décembre 1927 à :

— 100 millions 620.000 francs pour les Sociétés coopératives, dont 16 millions 785.200 en 1927,

— Et 83 millions 42.800 francs pour les Sociétés anonymes, dont 23 millions 652.200 francs en 1927.

Ces derniers chiffres nous montrent que le rôle le plus

important, qui était assumé pendant ces dernières années par les coopératives, appartient depuis peu aux sociétés anonymes. Ceci est dû surtout à la raison suivante : devant le coût presque prohibitif de la construction, l'on cherche aujourd'hui davantage la solution du logement à bon marché dans les grands immeubles à habitation collective ; d'où la nécessité de capitaux très importants, que les sociétés anonymes, à la forme plus souple, peuvent réunir plus aisément que les sociétés coopératives.

Nous allons voir, en effet, dans le chapitre suivant, que ces dernières sociétés sont soumises pour la constitution et l'augmentation de leur capital à des règles très étroites.

CHAPITRE III

ORGANISATION, FONCTIONNEMENT PRATIQUE

Après avoir étudié, dans les pages qui précèdent, l'histoire des coopératives d'habitations à bon marché et de leur réglementation, nous allons, en ce chapitre, observer de plus près les rouages de ces organismes et pénétrer dans le détail de leur fonctionnement.

Les Sociétés coopératives d'habitations à bon marché sont des sociétés par actions à capital variable régies par la loi du 24 juillet 1867 (titre III). Toutefois, en vertu de l'article 7 de la loi du 5 décembre 1922, leur capital initial peut être fixé à 1.500.000 francs et peut être augmenté de cette même somme chaque année.

Pour la rédaction des statuts, il est de l'intérêt de la Société en formation de se conformer rigoureusement aux statuts modèles élaborés par le Conseil Supérieur des habitations à bon marché, car elle obtient ainsi d'emblée l'approbation prévue par l'article 4 de la loi du 5 décem-

bre 1922. Cette approbation peut d'ailleurs être sollicitée avant la constitution de la société : il suffit d'adresser au Ministère du Travail une demande écrite accompagnée de quatre exemplaires sur papier libre des statuts projetés.

Toute modification aux statuts doit faire l'objet d'une demande d'approbation dans les mêmes formes.

En vertu de l'article 62 de la loi du 5 décembre 1922, les actes nécessaires à la constitution de la Société sont dispensés du timbre et enregistrés gratis ; les pouvoirs pour la représentation des actionnaires aux assemblées générales sont dispensés de timbre ; la Société n'a donc à acquitter que les honoraires du notaire et les frais de la publication des statuts et de l'acte constitutif dans un journal d'annonces légales.

Lors de la constitution de la Coopérative, les actions peuvent n'être libérées que d'un dixième de leur montant nominal, le versement du solde s'effectuant par mensualités avec faculté d'anticipation au gré de l'actionnaire. Pour simplifier la tenue à jour du compte de ces versements, la société ne crée pas les titres d'actions, mais remet à chaque sociétaire un livret où sont indiqués d'une part, la valeur nominale des actions souscrites et, d'autre part, le montant des versements de libération effectués.

Une Société coopérative d'habitations à bon marché peut d'ailleurs, nous l'avons vu, avoir deux catégories d'actionnaires :

1° Les actionnaires-locataires, qui seront les bénéficiaires des immeubles à construire par la Société ;

2° Les actionnaires simples, qui sont en général des personnes fortunées (ou des Caisses d'Epargne, des Départements, des Communes, etc...) qui s'intéressent aux bénéficiaires de la Société et désirent les aider en leur apportant le concours de quelques capitaux et souvent de leur expérience.

Mais au point de vue juridique il n'y a aucune différence entre ces deux catégories d'actionnaires ; seul peut varier le mode de libération des actions.

La Société étant ainsi constituée, à quelles opérations va-t-elle consacrer son activité ?

1° Elle peut acquérir soit des maisons toutes construites, soit des terrains sur lesquels elle construira des habitations à bon marché (et aussi, éventuellement, des habitations à loyers moyens, si elle y a été autorisée par le Ministre du Travail, ainsi que le prévoit l'article 24 de la loi du 13 juillet 1928) ;

2° Elle peut vendre des habitations salubres et à bon marché ;

3° Elle peut donner en location des logements à bon

marché, sous forme de bail ordinaire, lorsque la modicité des ressources des bénéficiaires ne leur permet pas d'accéder à la propriété, ou simplement lorsqu'il ne leur convient pas de fixer ainsi immuablement leur domicile ;

4° La Société peut, et c'est l'opération que le législateur a voulu favoriser tout particulièrement, consentir des locations avec promesse d'attribution ; dans ce cas le coopérateur locataire accède graduellement à la propriété, comme nous l'expliquerons en détail un peu plus loin ;

5° La Société peut également créer et exploiter des bains-douches, créer, vendre ou louer des jardins ouvriers ;

6° Enfin la Société peut consentir des prêts hypothécaires destinés à faciliter la construction, l'acquisition, la réfection ou l'assainissement d'habitations à bon marché ou l'acquisition de jardins ouvriers. Le taux de ces prêts ne peut excéder 2,50 %.

Etudions donc le mécanisme pratique de l'activité sociale des coopératives, et pour cela suivons l'ordre méthodique de l'ensemble le plus complet d'opérations : achat de terrains, construction de maisons, location avec promesse d'attribution et enfin cette attribution elle-même après l'accession graduelle du locataire à la propriété.

Nous verrons ainsi dans le détail les opérations essentielles pour lesquelles sont principalement créées les coopé-

ratives d'habitations à bon marché. Nous verrons également à cette occasion comment ces sociétés se procurent les ressources nécessaires à leur activité.

Donc, première opération : le Conseil d'Administration décide l'acquisition du terrain sur lequel les maisons seront édifiées. Cette acquisition est soumise aux droits de mutation à l'ancien tarif de 12 % décimes compris (loi du 4 avril 1926, art. 30) sauf l'exonération partielle prévue d'abord, pour les habitations à bon marché seulement, par l'article 37 de la loi du 13 juillet 1928, puis en termes semblables mais beaucoup plus larges, par l'article 25 de la loi de finances du 30 décembre 1928 (1).

(Signalons que la loi du 19 décembre 1926 (art. 25) a exempté de la taxe exceptionnelle de 7 % sur la première mutation les acquisitions mobilières faites à l'aide d'emprunts contractés auprès des Sociétés de crédit immobilier; la taxe est applicable dans les autres cas (2).

(1) Ce dernier article est ainsi conçu : « Le droit de mutation à titre onéreux de biens immeubles.... est réduit de moitié pour les acquisitions de terrains à la condition : 1° que l'acte constatant l'acquisition soit enregistré avant le 31 juillet 1931 ; 2° qu'il contienne la déclaration que le terrain est destiné à la construction de maisons destinées exclusivement à l'habitation, étant entendu que les rez-de-chaussée de ces maisons pourront être loués commercialement ; 3° que les maisons soient construites avant l'expiration d'un délai de deux ans à compter de la date de l'acte.

(2) En ce sens : réponse de M. le Ministre du Travail à une question écrite de M. Reille-Soult, député (*Journal Officiel* du 5 décembre 1928).

La Société acquittera le coût du terrain et les frais d'actes au moyen des sommes provenant des versements effectués sur les actions.

Le terrain étant acquis et, s'il y a lieu, ayant été divisé par lots, il faut déterminer quels seront, parmi les coopérateurs, les bénéficiaires de ces lots. Dans la pratique, cette désignation est faite par le Conseil d'Administration en tenant compte des charges de famille, mais aussi de la somme que chacun est susceptible de consacrer immédiatement à la libération de ses actions, somme qui couvrira une partie du prix de revient de la maison à construire.

Les plans et devis sont alors arrêtés et la Société les soumet à l'examen du Comité de patronage des habitations à bon marché pour obtenir le certificat de salubrité prévu par l'article 3 de la loi du 5 décembre 1922. Ce certificat est nécessaire pour l'obtention d'un prêt de l'Etat.

C'est à ce moment que le Conseil d'Administration devra se procurer les capitaux que nécessite l'opération, les versements des actionnaires n'en fournissant qu'une partie (1).

(1) La Société doit légalement, pour être autorisée à emprunter, posséder 20 % de la somme nécessaire, ou 10 % seulement si le département ou la commune garantit l'emprunt (art. 8 de la loi du 13 juillet 1928).

Ces capitaux proviendront soit d'avances de l'Etat, soit de prêts consentis par diverses sociétés ou personnes morales, soit d'emprunts faits par la Société sous forme d'émission d'obligations.

Pour obtenir un prêt de l'Etat, la Société doit adresser une demande à la Caisse des Dépôts et Consignations en y joignant notamment les plans et devis des constructions projetées, les statuts sociaux, la liste des actionnaires avec l'indication du nombre d'actions souscrites et du montant des versements affectés par chacun d'eux, le certificat de salubrité, etc.

Le remboursement de cet emprunt sera garanti par une première hypothèque au profit de l'Etat ; les frais, s'élevant à 5 % de la somme empruntée, sont à la charge de la Société. Mais ces frais sont évités si le remboursement du prêt est garanti par le Département ou la Commune, l'Etat, dans ce cas, ne demandant pas d'hypothèque.

Le prêt est consenti pour une durée maxima de 25 ans et au taux de 2 %. Les annuités d'amortissement sont fixées de façon à concorder avec les versements faits par les sociétaires pour la libération de leurs actions.

En second lieu des prêts peuvent être consentis aux Coopératives d'habitations à bon marché, à un taux variant

de 2 à 2.50 %, par les Sociétés de Crédit Immobilier, les Caisses d'épargne, les hôpitaux et les hospices, etc.

Enfin, les Coopératives, comme les autres organismes d'habitations à bon marché, peuvent, en vertu de la loi du 13 juillet 1928 (art. 5 et suivants), contracter des emprunts par voie d'émission d'obligations amortissables dans un délai de vingt-cinq à quarante ans. Ces emprunts doivent préalablement être autorisés et les conditions approuvées par les ministres du Travail, de l'Intérieur et des Finances. L'Etat contribue au paiement des intérêts dans une mesure telle que l'organisme émetteur n'ait pas à supporter, en sus des charges d'amortissement et des frais de l'emprunt une charge d'intérêt supérieure à 2 %.

Il faut signaler en outre que des subventions variant de 5.000 à 15.000 francs, suivant la situation de famille ou le taux d'invalidité (de la guerre ou du travail) du bénéficiaire, peuvent être accordées notamment aux organismes d'habitations à bon marché construisant des maisons individuelles ou des logements destinés à être vendus ou attribués dans un délai maximum de deux ans, à des personnes remplissant les conditions voulues. La subvention devra être remboursée si la vente ou l'attribution n'est pas faite dans ce délai (Loi du 13 juillet 1928, art. 11). Nous

verrons plus loin (chapitre V) ce qu'il faut penser de ces conditions.

Pour assurer le remboursement des emprunts en cas de décès des bénéficiaires avant la libération de leurs actions, la Coopérative oblige les sociétaires intéressés à contracter auprès de la Caisse Nationale d'Assurances en cas de décès une assurance garantissant le remboursement de la somme qu'ils devraient encore éventuellement, à leur mort, sur leurs actions. Cette assurance est contractée moyennant le versement d'une somme ou prime unique fixée d'après l'importance de la dette, l'âge de l'assuré et le nombre d'années prévu pour la libération ; cette prime, en pratique, varie de 10,50 à 12,50 % de la somme due.

La Caisse des Dépôts et Consignations exige d'ailleurs cette assurance sur la vie ; pour faciliter le versement de la prime unique, la Caisse en ajoute le montant à celui du prêt qu'elle accorde.

Ajoutons qu'en cas de libération anticipée du sociétaire, la Caisse Nationale d'Assurances rembourse la portion de la prime afférente au risque qui aurait été couru pendant les années suivant le remboursement.

Les concours financiers nécessaires étant obtenus, la Société peut commencer les constructions. Au cours des

quatre premiers mois de ces travaux, elle fera à la mairie la déclaration de construction prévue par la loi et y joindra la demande d'exonération pendant quinze ans de la contribution foncière et des taxes spéciales départementales et communales (Loi du 13 juillet 1928, art. 17). Rappelons que pour bénéficier de cette exemption les constructions doivent être terminées avant le 1^{er} janvier 1935.

Lors de la réception provisoire des travaux, la Société demandera au Comité de patronage des habitations à bon marché le certificat de salubrité qu'elle doit produire à l'appui de sa demande d'exemption temporaire des impôts fonciers.

*
* *

Nous sommes amenés maintenant à étudier les rapports entre la Coopérative et chacun des sociétaires, en ce qui concerne l'accession progressive de ces derniers à la propriété.

En faisant commencer les travaux de construction, la Société passera avec ceux de ses membres à qui les maisons sont destinées un contrat dit « bail avec promesse d'attribution » fixant les obligations réciproques de la Société propriétaire et du sociétaire locataire ; ce dernier, en effet, n'est que locataire de sa maison jusqu'au jour où il en aura acquitté le prix par la libération de ses actions et où

l'attribution lui en aura été faite comme nous l'expliquerons plus loin.

Le loyer moyennant lequel est consenti ce bail sera calculé de manière à couvrir le paiement des intérêts de l'emprunt contracté, plus un modeste pourcentage pour les frais généraux de la Coopérative, frais qui sont des plus minimes puisque toutes les fonctions administratives y sont gratuites.

Ce loyer devra en outre permettre à la Coopérative de servir un dividende à ses actionnaires. (Ce dividende, en vertu de la loi du 10 avril 1925, art. 2, ne saurait excéder 6 %).

En tenant compte de ces divers éléments, on considère en général que si l'emprunt a été contracté par la Coopérative au taux de 2 %, le loyer doit être fixé à 3,5 % du prix de revient de l'habitation (1).

Les mensualités devant être versées par les actionnaires locataires comprennent donc deux éléments distincts : le loyer, calculé comme nous venons de le dire, et l'amortissement des actions représentatives du prix de la maison.

Cet amortissement, payable mensuellement, rapporte

(1) Ces précisions, comme la plupart des indications pratiques contenues dans ce chapitre, sont empruntées aux nombreuses publications de la Société française des habitations à bon marché : notices, tracts, manuels pratiques, bulletin trimestriel, etc.

au sociétaire des dividendes comme son versement initial (comprenant éventuellement la subvention qu'il a pu toucher ou que la Coopérative a pu toucher pour lui). Ces dividendes sont affectés à la libération des actions et hâtent ainsi l'accession du sociétaire à la propriété de son habitation.

Il faut, en raison des règlements de la Caisse Nationale d'assurances en cas de décès, que le coopérateur ait achevé de payer sa maison au plus tard à l'âge de 65 ans. Le nombre et le montant des annuités sont calculés en conséquence.

L'actionnaire a d'ailleurs toute latitude de se libérer par anticipation du montant de ses actions. La Société, de son côté, peut toujours anticiper le remboursement de l'emprunt contracté auprès de la Caisse des Dépôts et Consignations.

Lorsque le sociétaire locataire aura ainsi amorti intégralement ses actions, la Société demandera à la Caisse des Dépôts et Consignations la mainlevée de l'hypothèque (frais 1,10 %), s'il en a été pris une, et transférera à son actionnaire la pleine propriété de l'immeuble. Voyons comment va s'effectuer cette attribution et quel en est le caractère juridique.

Tous les terrains où s'effectuent ces opérations ayant été achetés par la Société et à son propre nom et les travaux étant payés par elle, la Coopérative est seule propriétaire des immeubles qui, par conséquent, faisant partie de l'actif social, appartiennent à la collectivité des actionnaires, sans distinction de catégorie.

On peut donc dire que chaque sociétaire est propriétaire des immeubles au prorata des versements qu'il a effectués sur ses actions.

Or les actionnaires ayant demandé la construction d'une maison doivent souscrire des actions pour une valeur totale égale à celle de l'immeuble ; par suite, lorsqu'ils auront entièrement libéré leurs actions, ils se trouveront propriétaires d'une part indivise de l'actif social égale à la valeur de l'immeuble qu'ils auront occupé jusque-là comme locataires.

Il ne reste plus alors qu'à exécuter la promesse d'attribution. Le sociétaire transfère ses actions à la Société qui les annule ; en échange l'immeuble est non pas vendu mais attribué à l'ex-actionnaire comme étant son lot dans l'avoir social.

Il n'y a pas là une mutation à titre onéreux, mais une simple opération de lotissement dépourvue de tout caractère translatif et comme telle uniquement passible du droit de partage (0,60 %).

En effet nous nous trouvons en présence d'une société à

capital variable régie, nous l'avons dit, par les articles 48 à 54 de la loi du 24 juillet 1867. D'après cette loi, chaque associé peut se retirer de l'entreprise, mais sa retraite n'entraîne pas la dissolution de la société qui continue de plein droit « entre les autres associés » et par conséquent est réputée dissoute à l'égard de celui qui se retire ; d'où pour ce dernier, sur les fonds sociaux, un droit de même nature que celui consacré par l'article 1868 du Code Civil au profit des héritiers de l'associé décédé. Il y a donc lotissement, partage et non vente.

D'ailleurs, toute vente suppose un prix : or l'associé qui se retire ne paie aucun prix en échange de l'immeuble qui lui est attribué, puisque le capital social est réduit du montant des actions qu'il possédait et qui sont annulées purement et simplement, sans qu'il revienne rien aux autres associés.

L'attribution de la maison à l'ex-sociétaire se fera donc par un acte notarié dit de partage, lequel ne donne lieu qu'à la perception d'un droit de 0,60 % plus 1,40 % d'honoraires du notaire. Il est prudent, mais non pas obligatoire, de faire transcrire cet acte au bureau des hypothèques ; malheureusement cette formalité est assez coûteuse : elle comporte un droit de transcription de 2,40 % et une taxe hypothécaire de 0,25 %.

A ce moment, le compte de l'actionnaire-locataire est clos. Le capital de la Coopérative sera réduit de la valeur nominale des actions de l'ex-locataire, et celui-ci cessera de faire partie de la Société, tout au moins en qualité d'actionnaire de cette catégorie.

Après avoir ainsi détaillé le fonctionnement des coopératives d'habitations à bon marché, il nous paraît intéressant de signaler les exemptions fiscales dont jouissent ces organismes.

Les coopératives d'habitations à bon marché, outre l'exonération pendant 15 ans des impôts et taxes assis sur les immeubles nouvellement construits, sont exonérés des droits, taxes et contributions suivantes :

1° Du droit de timbre sur leurs titres d'actions et d'obligations ;

2° De la patente ;

3° De l'impôt sur le revenu de leurs actions et obligations (mais non du droit de transmission sur les coupons des titres au porteur, ni du droit de transfert des titres nominatifs en cas de cession de ces titres) ;

4° De l'impôt institué par la loi du 31 juillet 1917 sur les intérêts des prêts qu'elles ont consentis ou des

dépôts qu'elles ont effectués, notamment en compte-courant dans une banque ;

5° De l'impôt sur les bénéfices industriels et commerciaux ;

6° De la taxe des biens de main-morte sur les immeubles objets de baux avec promesse d'attribution.

Elles ne sont pas tenues au versement à l'Etat, prévu par la loi du 25 juin 1920, des coupons périmés de leurs actions ou obligations.

CHAPITRE IV

RÉSULTATS OBTENUS

Nous allons nous efforcer d'exposer dans ce chapitre les résultats obtenus jusqu'ici par les coopératives d'habitations à bon marché. Malheureusement, les statistiques sur ce sujet sont rares et généralement incomplètes, beaucoup de sociétés s'abstenant de toute communication concernant leur activité et leur situation comptable. La plupart des renseignements que nous avons pu nous procurer sur ce point ont été puisés dans les rapports annuels du Conseil Supérieur des habitations à bon marché au Président de la République.

A l'occasion de l'exposition de l'habitation qui se tint à Paris en 1903, le Ministère du Commerce publia quelques statistiques, d'ailleurs incomplètes, sur l'activité des sociétés d'habitations à bon marché, et en particulier des coopératives, ou plutôt de 25 coopératives sur les 30

fonctionnant à cette époque sous le régime de la loi de 1894 (1).

On y voit que ces 25 coopératives avaient construit, au total, 599 maisons au cours des huit années 1895 à 1902 incluse, dont notamment 46 maisons en 1895 et 129 maisons en 1902. La valeur correspondante des terrains acquis et des constructions effectuées était de 3.980.312 francs pour ces huit années, dont 301.260 francs pour l'année 1895 et 908.428 francs pour 1902.

Les sociétés d'habitations à bon marché fondées conformément aux lois de 1906 et 1908 sont tenues de soumettre au Ministère du travail leurs bilans et les comptes rendus de leurs assemblées générales. Mais au fur et à mesure que le nombre des sociétés croissait, cette obligation légale était de plus en plus perdue de vue et le Comité permanent des habitations à bon marché, devant cette carence de documents, à dû renoncer à faire des rapports annuels au Conseil Supérieur sur ces comptes rendus et ces bilans. Le dernier de ces rapports particuliers a concerné l'année 1924 : il constate que sur 400 sociétés coopératives existantes, 153 bilans seulement avaient été communiqués au Ministère.

La Fédération Nationale des Sociétés Coopératives

(1) Lacombe, *ouvrage cité*, p. 24.

d'habitations à bon marché nous a obligeamment fait connaître les chiffres suivants, résultant d'une enquête effectuée en 1927.

Le capital souscrit par les actionnaires de ces sociétés s'élevait au total à 190 millions de francs en juillet 1927.

A la même époque, le nombre des maisons ou logements construits depuis la fondation de ces sociétés était de 13.030, et le nombre de maisons alors en construction était de 1996.

Si nous étudions le nombre et l'importance des demandes de prêts présentées, pour les coopératives d'habitations à bon marché, par l'intermédiaire de la Caisse des Dépôts et Consignations, à la Commission d'attribution des prêts, nous constatons ce qui suit :

En 1924, il a été présenté un grand nombre de demandes, sur lesquelles il n'a pu être accordé que 80 prêts pour un total de 18.583.000 francs.

En 1925, il a été consenti 106 prêts pour un total de 29.291.000 francs.

En 1926, 86 prêts pour 19.354.000 francs.

En 1927, 85 prêts pour 16.785.200 francs.

L'ensemble de ces prêts ainsi consentis aux coopératives d'habitations à bon marché par application des lois des 26 février 1921 et 5 décembre 1922 s'élevait au 31 décembre 1927 à 100.620.200 francs.

En ce qui concerne les autres ressources des sociétés qui nous intéressent, signalons que les Caisses d'Epargne ont consacré, au cours de l'année 1927, la somme de 5.180.000 francs aux diverses sociétés d'habitations à bon marché, sous la forme de prêts hypothécaires et de souscription d'actions et d'obligations.

D'autre part, la Caisse Nationale des Retraites pour la vieillesse a consenti aux coopératives d'habitations à bon marché en 1927 4 prêts pour un total de 4.902.800 francs, contre 4.271.000 francs en 1926, 5.947.000 francs en 1924, 1.427.000 francs en 1922 et 300.000 francs en 1920.

Le rapport de M. Risler au Conseil Supérieur des habitations à bon marché pour l'année 1927 (1) nous montre la médiocrité des résultats auxquels pouvaient prétendre nos sociétés à la veille de la loi Loucheur. Après avoir déploré à nouveau l'élévation à 3,50 % du taux des avances de l'Etat (taux ramené d'ailleurs à 3 % par la loi de finances du 27 décembre 1927) le rapport déclare :

« Quelques sociétés coopératives ont repris et certaines ont développé leurs opérations, mais sont encore très éloignées de leur activité passée.

(1) *Journal Officiel* du 9 novembre 1928.

« Il est pénible de voir l'action des sociétés d'habitations à bon marché presque complètement paralysée. Il ne peut en être autrement lorsque, dans certaines de nos grandes villes, le prix de revient d'un appartement de trois pièces et une cuisine se tient aux environs de 40.000 francs, alors que le loyer maximum est fixé par la loi à 1.290 francs.

« Dans les conditions actuelles, un tout petit nombre de sociétés exceptionnellement courageuses et disposant de réserves constituées avant la guerre peuvent seules encore développer quelque activité. »

Et plus loin : « En 1927, pour la première fois depuis 1920, le crédit immobilier n'employa pas la totalité du crédit de 125 millions mis généreusement à sa disposition par la Caisse des Dépôts et Consignations...

« Comment aurait-il pu en être autrement ? Un travailleur qui obtenait une avance de 30.000 francs voyait l'annuité qui lui était réclamée augmentée de plus de 400 francs (1)...

« Or la Commission d'attribution des prêts a limité à 15.000 francs (salaire de la femme compris) les ressources familiales annuelles d'un ménage qui revendique comme travailleurs peu fortunés, le bénéfice de la loi Ribot...

(1) Par suite de l'augmentation du taux des avances, porté de 2 à 3,50 % (M. P.).

« Le travailleur français ne consacre guère à son logement plus du neuvième ou du dixième de ses ressources ; comment accepterait-il une charge annuelle de 3.000 francs sur un revenu annuel de 15.000 francs ? »

Suit cette triste conclusion : « Les emprunteurs que nous repoussons par de trop grandes exigences forment trois groupes : le premier, celui des désespérés, aigris pour toujours ; le second, ceux qui veulent quand même leur maison et sont la proie d'entreprises peu scrupuleuses promettant tout, faisant signer des contrats draconiens qu'on n'a pas lus et dont les douloureuses conséquences se traduisent par la rapide disparition des économies péniblement amassées, sans que la maison puisse être construite. Le troisième groupe est composé de ceux qui construisent ces baraques devenues si nombreuses autour de Paris, formant le groupe des malheureux qui s'appellent à juste titre les « mal lotis », privés des conditions d'hygiène les plus élémentaires et qui forment autour de la capitale de dangereux îlots d'insalubrité.

« Ce sont des centaines de millions qu'il faut dépenser pour réparer des erreurs qui eussent été aisément évitées par des sacrifices infiniment moindres consentis en temps voulu ».

Nous ne voulons pas rester sur la pénible impression

de ce sombre tableau, malheureusement trop exact à l'époque où il a été tracé : souhaitons qu'il ne soit bientôt plus qu'un souvenir historique. Depuis lors est intervenue la loi Loucheur, objet de tant de panégyriques excessifs et de tant de critiques stériles et trop faciles. Un si vaste appareil ne peut être forgé parfait du premier coup ; la loi du 13 juillet 1928 a été faite brusquement, après avoir été longtemps désirée, et peut-être a-t-on remédié à l'imprévoyance française par l'improvisation française. Mais la loi Loucheur a un grand mérite : elle existe. Il fallait agir. Et si nous allons, dans le chapitre suivant, formuler quelques critiques et quelques desiderata, nous n'aurons en vue, ce faisant, qu'une meilleure et plus complète utilisation de ce bel instrument aux riches possibilités.

CHAPITRE V

LA LOI LOUCHEUR ET LES COOPÉRATIVES D'HABITATIONS A BON MARCHÉ

De 1925 à 1928, la loi Ribot agonisait. Toute la législation sur les habitations à bon marché n'était plus qu'une vieille maison branlante et menaçant ruine. Survint M. Loucheur, ministre du Travail. Deux solutions s'offraient : faire table rase et construire de toutes pièces une œuvre nouvelle, ou utiliser les restes. Le ministre a sagement compris qu'à vouloir improviser une si grande création, il risquait de n'aboutir à rien. Il a donc pris le parti de seulement réparer et agrandir, c'est-à-dire de faire voter un ensemble de dispositions additionnelles utilisant le cadre existant et susceptibles de remettre sur pied la vieille loi.

Nombreuses sont les améliorations apportées par la loi Loucheur ; nous les avons déjà vues les unes après les autres au cours des chapitres qui précèdent. Citons : augmentation des crédits mis à la disposition des organis-

mes, diminution du taux d'intérêt de ces avances (2 % au lieu de 3 %) ; possibilité pour les organismes de contracter des emprunts en dehors des avances de l'Etat ; contribution de l'Etat et des départements ou des communes au paiement des intérêts ; augmentation du pourcentage des prêts, par rapport à la valeur des immeubles (80 % sans garantie départementale ou communale, 90 % avec garantie) ; diminution et dans certains cas suppression de l'apport initial exigé ; subventions (variant de 5.000 à 15.000 francs) aux mutilés et invalides et aux familles nombreuses ; exonérations de droits de mutation ; possibilité d'étendre les avantages de la loi aux logements moyens.

Mais cette solution qui laisse subsister les lois précédentes n'est pas sans inconvénients. Bien des dispositions de la loi Loucheur ne s'harmonisent que très imparfaitement avec la loi de codification du 5 décembre 1922 et même avec la législation générale sur les Sociétés. Il en résulte forcément de grosses difficultés dans l'application ; d'où des retards et même des arrêts complets, l'Administration, lorsqu'elle se trouve devant des textes obscurs ou inconciliables, s'arrêtant jusqu'à ce qu'un texte nouveau lui ait indiqué son chemin.

Voici un exemple particulièrement pratique de ces incompatibilités légales : le dilemme que nous allons expo-

ser se pose actuellement pour de nombreuses coopératives d'habitations à bon marché. Il fera incessamment (avril 1929) l'objet d'un rapport à M. le Ministre du Travail par le Comité de la Fédération Nationale des Sociétés Coopératives d'habitations à bon marché de France et d'Algérie.

La loi Loucheur exempte de tout apport initial les particuliers ayant à leur charge au moins deux enfants de moins de 18 ans (ou deux pupilles de la nation), ainsi que les invalides du travail ou pensionnés de la loi du 31 mars 1919 ayant une invalidité d'au moins 50 %.

Or les sociétaires de coopératives sont obligés de souscrire des actions pour une valeur nominale totale égale au montant de la somme qui est nécessaire pour les constructions à eux destinées.

Etant donné qu'aux termes de la loi de 1867 les actions de ces sociétés doivent être obligatoirement libérées d'un dixième au moins à la souscription, il semble impossible à un particulier qui, dispensé d'apport, entendra profiter de cette faveur et qui n'aura pas le bénéfice d'une subvention de l'Etat pouvant compenser son versement de souscription, de solliciter le concours d'une coopérative.

Pratiquement, il résulte de ceci que les Coopératives doivent actuellement soit exiger de leurs sociétaires comme avant la loi Loucheur un versement de 10 % pour se conformer à la loi de 1867, soit faire elles-mêmes l'avance

à leurs sociétaires de ce versement du dixième sur les actions.

Autre difficulté d'application : les conditions sous lesquelles l'article 11 de la loi Loucheur accorde des subventions aux organismes d'habitations à bon marché et en particulier aux coopératives.

Aux termes de cet article, il faut que, dans les deux ans de la décision ministérielle accordant la subvention, la propriété de la maison ou du logement ait été transférée à un bénéficiaire de la loi. A défaut de vente ou d'attribution dans ce délai, le remboursement de la subvention sera obligatoire, sauf décision contraire du Ministre du Travail.

Or, dans la pratique, jamais un coopérateur n'aura complètement libéré ses actions (représentant le prix de sa maison) dans le délai de deux ans, et par conséquent la propriété de son habitation ne pourra lui être attribuée dans ce délai. Lui refusera-t-on la subvention ? Ce serait évidemment absurde.

Il faudra donc admettre que le bail avec promesse d'attribution sera considéré comme équivalant à une attribution, ou bien que le Ministre devra régulièrement et automatiquement user de sa prérogative en décidant le non-remboursement de la subvention. Quoi qu'il en soit, il y a là au moins une imprécision et, pour le coopérateur, une menace qu'il faut faire disparaître.

Si au contraire le texte devait être rigoureusement appliqué et s'il fallait que le bénéficiaire acquît la propriété de l'immeuble dans le délai de deux ans, l'opération serait irréalisable par le seul jeu du bail avec promesse d'attribution sans que le coopérateur eût recours à un emprunt personnel pour libérer ses actions : d'où complications, frais, mauvaise utilisation de la loi.

Une difficulté particulièrement digne d'attention se présente au sujet de l'assurance sur la vie exigée des bénéficiaires de la loi. La Caisse Nationale d'assurances, comme toutes les compagnies d'assurances sur la vie, exige un examen médical, auquel est subordonnée la signature du contrat. Or, si un mutilé de guerre ou de travail ayant un taux élevé d'invalidité désire profiter de la loi Loucheur et s'il ne peut passer avec succès la visite médicale, il est privé de tous les avantages que la loi lui offrait.

Au cours de la séance de la Chambre des Députés du 21 décembre 1928, le Ministre du Travail a déclaré être préoccupé de chercher une solution pratique à cette douloureuse question (1). Il a fait évaluer par la Caisse des Dépôts et Consignations la prime qu'aurait à payer un organisme quelconque pour une contre-assurance des mutilés. Cette dépense, d'après les déclarations du Minis-

(1) *Journal Officiel* du 22 décembre 1928.

tre, serait de 3 à 4 millions par an : faible charge pour le budget. On peut donc espérer que d'ici peu les mesures nécessaires seront prises pour que les mutilés puissent profiter intégralement des avantages de la loi.

Enfin la difficulté la plus considérable pour l'application de la loi Loucheur provient des prix des terrains et des constructions et de leur comparaison avec les maxima légaux que ne doivent pas excéder les loyers des logements ou les prix de revient des maisons construites avec le bénéfice de la législation sur les habitations à bon marché.

Ces maxima sont fixés aujourd'hui par l'article 321 de la loi du 13 juillet 1925, complété par l'article 122 de la loi de finances du 30 décembre 1928 qui porte à 38.220 fr. le maximum du prix de revient d'une maison individuelle comprenant trois pièces habitables et une cuisine-salle commune.

Or il résulte des calculs effectués par de nombreuses compétences et notamment de deux études très documentées publiées par la Société française d'habitations à bon marché (1), que ces maxima sont trop étroits : ils semblent ne pouvoir s'appliquer que dans le cas où le prix du terrain couvert (qui est compris dans le maximum légal) est extrêmement bas.

(1) *Bulletin de la Société française d'habitations à bon marché*, 1928, n° 4 (décembre), p. 288 (M. Ferrand) et 306.

Au cours de la séance de la Chambre des Députés du 21 décembre 1928, M. Joseph Denais, député, a suggéré l'idée de laisser au Ministre du Travail le soin de fixer chaque année les maxima de prix de revient et de valeurs locatives, après avis du Comité permanent du Conseil Supérieur des habitations à bon marché. Le Ministre a déclaré être disposé à examiner une proposition de loi en ce sens. Cette question n'est pas venue en discussion depuis lors.

Signalons également, à propos de ces maxima, que, dans un rapport adressé au Ministre du Travail au mois de janvier 1929, la Fédération Nationale des Sociétés Coopératives d'habitations à bon marché a demandé une modification de l'article 2 de la loi du 5 décembre 1922 : cette modification consisterait à décider que, pour le calcul de la valeur locative, aucune partie de la valeur du terrain ne serait comptée dans le prix de revient.

Cette modification aurait pour effet : d'une part d'augmenter pratiquement les maxima de valeurs locatives ; d'autre part de faire cesser le désavantage résultant, pour les constructions sans étages, du système actuel qui comprend dans le prix de revient le prix du terrain couvert par la construction.

Dans ce même rapport au Ministre du Travail, la Fédération Nationale demandait également que fût votée une modification à l'article 7 de la loi du 5 décembre

1922, pour permettre aux Coopératives d'habitations à bon marché d'augmenter leur capital social autant qu'elles le jugeraient bon, au lieu d'être limitées à des augmentations de 1.500.000 fr. par an au maximum.

Il est en effet regrettable que ces coopératives soient ainsi empêchées de donner tout l'effort dont elles sont capables. Les augmentations de capital des coopératives de consommation ne sont pas limitées ; ne pourrait-on pas accorder la même souplesse d'action aux coopératives d'habitations à bon marché ?

Nous avons fait tout à l'heure, à propos de l'application des maxima, une allusion aux prix des terrains. Cet élément peut prendre une grosse importance. Il y aurait eu lieu, semble-t-il, pour les pouvoirs publics, lors de la confection de la loi Loucheur, de prendre des mesures pour empêcher la spéculation sur les terrains comme sur les matériaux, spéculation qui ne pouvait manquer de se produire à l'annonce d'un si vaste programme de constructions. Du mois de juillet au mois de décembre 1928, les prix des matériaux ont augmenté en moyenne de 10 p. 100, compte tenu pour établir cette moyenne de la proportion d'emploi de chacun des matériaux dans la construction (1).

(1) Chiffres détaillés par M. Luquet, député, à la séance de la Chambre du 20 décembre 1928 (*Journal Officiel* du 21 décembre, débats parlementaires, p. 3794).

Il est regrettable qu'on ne se soit pas préoccupé, dès le mois de juillet 1928, des moyens propres à faciliter aux organismes constructeurs l'achat de terrains par priorité.

De nombreuses autres questions, d'ailleurs, auraient mérité d'être réglées dès ce même moment, notamment : la révision nécessaire de la loi sur les lotissements, en prévision des petites constructions qui seraient dues à la loi Loucheur ; l'établissement et l'observation de plans d'ensemble pour l'accroissement des villes et de leurs banlieues ; la politique des transports dans les nouvelles agglomérations créées, etc.

Telle qu'elle est cependant, si incomplète, si sommairement improvisée qu'on puisse la juger, la loi du 13 juillet 1928 marque un progrès considérable sur le passé et un grand effort de réalisation de la part du gouvernement. Il faut féliciter M. Loucheur d'avoir, dans un laps de temps si réduit, mis sur pied et fait voter par le Parlement un programme de construction de logements de large envergure et digne enfin d'un grand pays.

CONCLUSION

Entre tous les organismes qui concourent à l'œuvre du logement à bon marché, nous avons choisi la Coopérative : nous avons vu en elle l'instrument le plus approprié à un rôle qui n'est pas seulement d'assistance mais encore et surtout d'éducation sociale.

Education, avons-nous dit, par le contact avec les réalités concrètes, par le partage des responsabilités, par l'*effort personnel* des intéressés.

Cet effort personnel, la loi Loucheur l'a considérablement réduit : dispense totale d'apport initial pour certains bénéficiaires (mutilés, invalides, familles nombreuses). Nous craignons qu'il n'y ait là un écueil : combien s'attachera moins à sa maison celui qui n'a pas économisé, peiné pour l'acquérir ! Et que de risques aujourd'hui pour les organismes d'habitations à bon marché d'être encombrés de mauvais payeurs, qui ont pu, sans épargne, devenir bénéficiaires d'un logement.

Mais ce n'est pas seulement avec des capitaux qu'on lutte contre le taudis ; autre chose bien souvent est néces-

saire : un véritable enseignement de l'hygiène largement organisé.

« Parmi les malheureux habitants des taudis », a écrit M. Risler, « il y a ceux qui le subissent et puis ceux qui le créent ». Pour diminuer l'importance de cette seconde catégorie, une énergique propagande doit être entreprise dans tout le pays.

Il faut, par ailleurs, que tous les concours possibles à l'œuvre du logement soient donnés aussi largement que possible. Mais n'y a-t-il pas des craintes à formuler sur l'importance des charges que vont avoir à supporter les communes ? Les sacrifices de l'Etat, en ce qui concerne les dégrèvements fiscaux, pourront être en partie compensés par d'autres bénéfices ; il n'en est pas de même des communes, et l'afflux des constructions nouvelles peut y avoir de graves inconvénients.

Comment, en effet, équilibrer le budget d'une petite commune de banlieue dont la population se trouve décuplée par un envahissement de nouveaux propriétaires qui ne paient pas d'impôts, qui sont généralement très peu fortunés et qui vont, sans contre-partie, accroître considérablement les charges de la commune ?

N'y a-t-il pas, d'autre part, un danger pour l'ordre public, à confronter deux populations dont l'une aura tous les avantages et l'autre toutes les charges ?

Il faudra donc ici que l'Etat vienne en aide aux com-

munes pour que leur budget s'équilibre sans écraser d'impôts une partie des habitants.

Enfin, dans ce grand effort financier de l'Etat français pour l'amélioration du logement, il y aurait lieu de chercher les mesures à prendre pour que les avantages de cette législation spéciale profitent bien à leurs destinataires, et à eux seulement.

Dans cet ordre d'idées, une suggestion très intéressante a été formulée par le dernier congrès de la Natalité en ce qui concerne les habitations collectives destinées aux familles nombreuses. Il arrive bien souvent que ces logements se trouvent occupés par des familles qui ne sont pas nombreuses, ou ne le sont plus, alors qu'on ne peut loger des bénéficiaires éventuels très dignes d'intérêt.

Il est vrai que, selon une jurisprudence bien établie, la législation exceptionnelle des loyers ne s'applique pas aux habitations à bon marché. Mais on n'expulse pas facilement des familles, auraient-elles cessé d'être nombreuses, qui occupent depuis longtemps un logement. D'où mauvaise utilisation des subventions à la construction.

Ne serait-il pas désirable, par conséquent, et c'est la formule pour laquelle s'est prononcé le Congrès de la Natalité, de remplacer ces subventions à la construction par des subventions au logement, subventions qui seraient servies aux organismes propriétaires de logements effectivement occupés par des familles nombreuses ?

Cette formule aurait en outre l'avantage de réduire considérablement la charge budgétaire, en remplaçant une subvention en capital par une subvention en intérêts.

Souhaitons que de nombreuses autres suggestions soient faites et soient retenues pour permettre à notre législation sur les habitations à bon marché de donner un plein rendement.

Notre pays a compris aujourd'hui que le problème du logement constitue une des plus grandes questions sociales et il a décidé de la traiter avec toute la largeur de vues nécessaire. Ce mouvement est la suite logique du magnifique effort fourni par la France qui, au lendemain de sa victoire militaire, a reconstruit dix départements dévastés, a redressé sa situation financière et enfin, au lendemain de la stabilisation de sa monnaie, entreprend hardiment une large politique d'habitations à bon marché.

Tous ces efforts seraient vains s'ils n'aboutissaient à la reconstitution du capital humain par un accroissement de la natalité. C'est le but que nous devons atteindre par la suppression du taudis et la généralisation du logement sain et salubre.

BIBLIOGRAPHIE

- BONNEFOY G. — *Le régime fiscal des Sociétés Coopératives en France*, thèse, Paris 1927.
- DÉPINAY et DUFOURMANTELLE. — *Les Offices publics d'habitation à bon marché*, Alcan, 1918.
- FAURE (E.). — *La question des habitations à bon marché depuis la guerre*, thèse, Paris 1923.
- FERRAND (L.). — *Précis de comptabilité à l'usage des Sociétés Coopératives d'habitation à bon marché*, Edition de la Société française d'habitations à bon marché, Paris 1921.
- GIDE (Ch.). — *La Coopération*, Recueil Sirey, 4^e édition, 1921.
— *Les Institutions de Progrès Social*, Recueil Sirey, 5^e édition, 1921.
— *La lutte contre la cherté et la Coopération*, Recueil Sirey, 1925.
- HOPE (M.). — *Le problème de la déprolétarianisation et l'accession à la propriété du foyer familial*, éditions Spes, 1926
- HUBERT-VALLEROUX. — *Des Coopératives ; Associations ouvrières et Associations patronales*, Paris 1899.
- LACOMBE (A.). — *Le problème de l'habitation à bon marché en France*, thèse, Paris 1924.
- LESSERRE (G.). — *Des obstacles au développement du mouvement coopératif*, thèse 1927.
- LINN (W.). — *Etude sur les Buildings Societies anglaises et américaines*, traduite par M. Eugène ROSTAND, Bulletin de la Société française des habitations à bon marché, année 1890, n° 3.

RAFFALOVITCH (A.). — *Le logement de l'ouvrier et du pauvre*, Paris 1887.

ROSTAND (E.). — *Les questions d'économie sociale dans une grande ville ouvrière*, Paris 1889.

SAGET (J.-B.). — *Le problème de l'habitation à bon marché en France et à l'étranger*, recueil Sirey, 1919.

SELLIER (H.). — *La crise du logement et l'intervention publique en matière d'habitation dans l'agglomération parisienne*, Edition de l'Office public d'habitations à bon marché du département de la Seine, Paris 1921.

SELLIER et BRUGGEMAN. — *Le problème du logement, son influence sur les conditions de l'habitation et l'aménagement des villes* ; publication de la dotation Carnegie, Presses Universitaires de France, Paris 1927.

SIEGFRIED (J.). — *Les habitations à bon marché*, conférence, Alcan, 1914.

— *Rapport à la Chambre des Députés*, 1892, *Journal Officiel*, Annexes, I, p. 536.

VALDOUR (J.). — *Ateliers et taudis*, éditions Spes, Paris 1923.

Commentaires sur la loi du 13 juillet 1928, édition du Ministère du Travail, 1928.

Manuel pratique, édité par la Société française des habitations à bon marché (7 fascicules).

Rapports annuels du Conseil Supérieur des habitations à bon marché au Président de la République Française, en annexe au *Journal Officiel*.

Bâtiment et Travaux publics, bi-hebdomadaire.

Bulletin de la Société française des habitations à bon marché, trimestriel.

Bulletin du Ministère du Travail, trimestriel.

La Construction Moderne, mensuel.

Les Dossiers de l'Action Populaire, éditions Spes, fascicule du 25 juillet 1928.

Notre Maison, mensuel.

La Réforme Sociale, mensuel.

TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION. — Le problème général du logement à bon marché : importance économique, sociale, politique.	5
CHAPITRE PREMIER. — L'évolution législative et les différents agents de solution du problème. — Intérêt particulier que présente la solution coopérative....	19
CHAPITRE II. — Historique des Sociétés Coopératives d'habitations à bon marché.....	37
CHAPITRE III. — Organisation, fonctionnement pratique....	45
CHAPITRE IV. — Résultats obtenus.....	61
CHAPITRE V. — La loi Loucheur et les Coopératives d'habitations à bon marché.....	69
CONCLUSION	79
<i>Bibliographie</i>	83

Vu : *Le Président de thèse,*

H. TRUCHY.

Vu : *Le Doyen,*

H. BERTHÉLEMY.

Vu et permis d'imprimer :

Le Recteur de l'Académie de Paris,

CHARLÉTY.

